

市政府关于规范行政处罚自由裁量权的意见

(溧政发〔2009〕17号)

各镇人民政府，市各办局、直属单位：

行政处罚自由裁量权，是指行政执法机关、法律、法规授权组织和受委托组织（以下统称行政机关）依照法律、法规、规章的规定，对违法行为是否给予行政处罚以及选择作出行政处罚的种类和幅度的权力。规范行政处罚自由裁量权，是贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》和《关于加强市县政府依法行政的决定》的重要举措，是推进依法行政、建设法治政府的重要内容。近年来，我市行政机关对规范行政处罚自由裁量权进行了积极探索和有益尝试，并取得了一定成效。但在实践中，行政处罚裁量显失公平公正，行政处罚随意性过大，行政处罚畸轻畸重等滥用行政处罚自由裁量权的现象仍时有发生，在一定程度上损害了当事人的权益和政府的形象，妨碍了经济社会的全面发展。

为进一步提高依法行政水平，创优我市经济社会发展软环境，根据《中华人民共和国行政处罚法》和有关法律、法规、规章的规定，结合我市实际，现就规范行政处罚自由裁量权工作提出如下意见。

一、行使行政处罚自由裁量权应当遵循的原则

(一)合法性原则——行政处罚自由裁量权由合法主体严格依照法律规定，在法定种类和幅度的范围内行使。

行政机关行使行政处罚自由裁量权应当严格依照事实和法律裁量。事实要件与法律要件相一致的，行政机关应当严格依照法律规定裁量；事实要件与法律要件不一致的，行政机关不得违法办理。

已经立案的行政处罚案件，未经本行政机关负责人批准，不得随意销案。

(二)合理性原则——行使行政处罚自由裁量权应当符合法律授权的根本目的，全面考虑、衡量相关因素，采取的措施和手段必要、适当。在可以采用多种方式实现行政目的时，行政机关应当采用对当事人权益损害最小的方式。

(三)公平公正原则——同一行政机关对违法事实、性质、情节、社会危害程度等因素基本相同的同类违法行为在实施行政处罚时，适用的法律依据、处罚种类和幅度应当基本一致，做到一视同仁，不得以事实和法律原则以外的因素给予优待或者歧视。

(四)公开告知原则——行政机关在作出裁量决定前应当告

溧阳市行政规范性文件

知当事人依法享有的陈述和申辩的权利(依法属于听证范围的应告知当事人享有的要求举行听证的权利),并充分听取其意见。当事人提出的事实、理由或者证据成立的,应当予以采纳。行政机关应当将作出裁量决定的事实、理由和依据告知当事人。

(五)执法责任原则——行政机关及其行政执法人员应当对其所作出的行政处罚行为的法律后果负责,对违法或者严重不当的行政处罚行为承担法律责任。

二、行使行政处罚自由裁量权应当遵守的规定

(一)行政机关选择行政处罚的种类和幅度,应当遵守以下规定:

1.法律、法规、规章规定“应当”适用的,行政机关必须适用,不得选择适用;

2.法律、法规、规章规定“可以”选择适用的,行政机关应当根据本机关行政处罚自由裁量标准,结合事实决定适用。

(二)当事人有下列情形之一的,依法从重处罚:

1.危及公共安全、人身健康和生命财产安全并造成严重后果的;

2.严重扰乱社会管理秩序、市场经济秩序,造成严重后果或者社会不良影响的;

- 3.多次实施同类违法行为，屡教不改的；
- 4.以威胁、暴力方式妨碍执法人员查处其违法行为的；
- 5.隐匿、销毁违法证据的；
- 6.胁迫、诱骗他人或者教唆未成年人实施违法行为的；
- 7.对举报人打击报复的；
- 8.在发生自然灾害或者其他非常情况下实施违法行为的；
- 9.其他依法从重处罚的。

（三）当事人有下列情形之一的，依法从轻或者减轻行政处罚：

- 1.主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- 2.受他人胁迫有违法行为的；
- 3.配合办案机关查处违法行为有立功表现的；
- 4.已满 14 周岁不满 18 周岁的人有违法行为的；
- 5.其他依法从轻或者减轻行政处罚的。

（四）当事人有下列情形之一的，依法不予行政处罚：

- 1.违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的；
- 2.违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的；
- 3.不满 14 周岁的人有违法行为的；
- 4.精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行

溧阳市行政规范性文件

为的；

5.违法行为在2年内未被发现的，但法律另有规定的除外；

6.其他依法不予行政处罚的。

（五）在法律、法规、规章规定的处罚种类和罚款幅度内，按照以下规定实施处罚：

1.处罚种类的适用。严重违法行为适用的处罚种类包括行政拘留、责令停产停业、吊销许可证或者执照、高幅度罚款；一般违法行为适用的处罚种类包括没收违法所得、没收非法财物、暂扣许可证或者执照、中幅度罚款；轻微违法行为适用的处罚种类包括低幅度罚款和警告，依法不予行政处罚的除外。

2.罚款幅度的适用。行政处罚中适用罚款的，行政机关应在法定幅度内把罚款数额按比例分为低幅度罚款、中幅度罚款、高幅度罚款三个层次。

依法既可以实施单处又可以实施并处的违法行为，属于轻微违法行为和一般违法行为的，原则上实施单处的处罚方式；属于严重违法行为的，优先实施并处的处罚方式。法律、法规、规章规定应当并处的，从其规定。

（六）有从重、从轻、减轻处罚情节的，应当在案件讨论记录和行政处罚决定书中说明理由。

溧阳市行政规范性文件

(七)法律、法规、规章明确规定应当责令改正的违法行为，必须要求限期改正。对责令改正的具体期限，行政机关可以根据本单位执法的具体情况自行规定。

三、制定行政处罚自由裁量标准应当遵守的规定

(一)行政机关实施行政处罚应当根据违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度和主观过错等因素，结合本单位行政执法具体情况，划定管理领域内的轻微违法行为、一般违法行为、严重违法行为的种类或标准。

(二)行政机关制定行政处罚自由裁量标准，应当遵守以下规定：

1.法律、法规、规章规定可以选择行政处罚种类的，行政机关应当明确适用不同种类的具体条件；

2.法律、法规、规章规定可以选择行政处罚幅度的，行政机关应当根据违法行为的社会危害程度、当事人具备的客观条件等划分明确、具体的等级。

对行政处罚的种类和幅度划分自由裁量等级，由各行政机关按照法律规定结合工作实际确定，但不得少于轻、中、重三个等级。

上级主管机关对行政处罚制定自由裁量标准的，行政机关可

溧阳市行政规范性文件

以直接引用或者继续细化。

（三）行政机关应当根据实际情况制定本机关行政处罚自由裁量权规范，明确行政处罚自由裁量标准。

（四）行政机关应当结合行政执法责任制责任分解工作，根据职务、职责和行政执法需要明确行政执法人员行使行政处罚自由裁量权的权限，自由裁量不得超越各自权限。

（五）行政机关作出具体行政处罚时，决定依据的事实应当与该具体行政处罚自由裁量等级的条件相符合或者基本符合。

四、其他应当遵守的规定

（一）行政机关在行使行政处罚自由裁量权时，应当建立依据和程序公示制度、集体讨论决定制度和审核监督机制。

（二）行政机关行使行政处罚自由裁量权，应当在行政处罚决定中说明理由，使用说理式执法文书。

当事人要求行政机关对作出行政处罚决定的事实、理由和依据予以解释的，行政机关应当耐心解答。

（三）行政机关应当明确本机关法制机构、法制工作人员依法对本机关作出的行政处罚决定进行审核，保证行政处罚自由裁量权的统一、公正行使。

（四）行政机关可编印典型案例，指导、规范本机关行政执

溧阳市行政规范性文件

法人员统一、公正行使行政处罚自由裁量权。

（五）行政机关应当根据法律、法规、规章、上级规范性文件和行政执法工作实际，对本机关行政处罚自由裁量权规范和标准适时进行评估、修订、调整、完善。

（六）行政机关应当加强内部监督。对违反行政处罚自由裁量权规范、滥用行政处罚自由裁量权、侵害公民、法人和其他组织合法权益的，行政机关应当主动纠正，并追究相关人员的责任。

（七）对发生严重违反行政处罚自由裁量权规范，滥用行政处罚自由裁量权，侵害公民、法人和其他组织合法权益，造成重大社会影响的行政机关，市政府将给予通报批评并责令有关机关予以纠正或者依法直接予以纠正。

（八）行政执法人员徇私舞弊，滥用行政处罚自由裁量权的，市政府法制办可以按照《江苏省行政执法证件管理办法》的有关规定暂扣直至吊销责任人员的行政执法证件；有权机关视情节依法对有关责任人员作出调离执法岗位或者给予行政处分等处理。

（九）各行政机关规范行政处罚自由裁量权工作，纳入依法行政年度考核范围。

（十）实行垂直管理的行政机关作出行政处罚行为，行使自由裁量权时，参照本意见执行。

溧阳市行政规范性文件

(十一) 法律、法规、规章对行使行政处罚自由裁量权作出新规定的，按新规定执行。

五、有关工作要求

(一) 各镇、各部门要高度重视，精心组织，认真做好规范行政处罚自由裁量权的各项工作，抓紧研究制定本机关行政处罚自由裁量标准(已经制定的要根据本意见修订完善)，于2009年4月30日前将本机关制定的行政处罚自由裁量标准报送市政府法制办备案，并通过多种形式向社会公布，在行政执法过程中严格执行。

(二) 市政府法制办、市监察局等部门要加强工作指导和督促检查，确保我市规范行政处罚自由裁量权工作的落实到位。

溧阳市人民政府

2009年2月26日